



## "WE WANT OUR CITY BACK!" ESTRATEGIAS Y VALORES ANTE LAS REFORMAS METROPOLITANAS

Mariona Tomàs  
 Grup de Recerca en Estudis Locals (GREL) (SGR 838)  
 Depto. de Derecho Constitucional y Ciencia Política – Universidad de Barcelona  
[marionatomas@ub.edu](mailto:marionatomas@ub.edu)

Recibido: 18 de diciembre de 2013. Aceptado: 11 de junio de 2014.

### "We want our City back!" Estrategias y valores ante las reformas metropolitanas (Resumen)

Las reformas metropolitanas ponen en evidencia la existencia de visiones dispares sobre el municipio y los mecanismos de gobierno de las áreas metropolitanas, teorizadas bajo cuatro corrientes (escuelas de la reforma y de la elección racional, perspectivas neo-regionalista y rescalar). En este artículo analizamos, mediante el caso de Montreal, cómo los actores se apropian de éstas visiones y se movilizan para defender su ideal metropolitano. Las estrategias y valores ante las reformas metropolitanas no se producen en el vacío sino que están condicionadas por las normas del sistema político e institucional. Así, la capacidad de influencia de los actores en las reformas está marcada por las reglas del juego político, que favorecen y legitiman las ideas de unos grupos por encima de otros.

**Palabras clave:** fusión municipal, secesión, democracia, gobernanza metropolitana, instituciones.

### "We want our City back!" Strategies and values regarding metropolitan reforms (Abstract)

Metropolitan reforms highlight the existence of disparate views on local government and metropolitan governance. They have been theorized as four schools of thought (reform, public choice, neo-regionalism and rescaling). In this paper we analyze, through the case of Montreal, how actors appropriate these ideas and mobilize to defend their metropolitan vision. Strategies and values regarding metropolitan reforms do not occur in a vacuum but are conditioned by the rules of the political and institutional system. Thus, the ability of stakeholders to influence the reforms is shaped by the rules of the political game, which favor and legitimize the ideas of some groups at the expense of others.

**Key words:** amalgamation, secession, democracy, metropolitan governance, institutions.

Para gobernar las aglomeraciones urbanas existen distintos modelos según el objetivo que persiguen (democracia, eficiencia, equidad, competitividad económica a una escala local o metropolitana) y su grado de institucionalización (mayor o menor necesidad de realizar cambios institucionales). Las reformas metropolitanas suelen estar acompañadas de polémica, ya que afectan los intereses de los distintos grupos de actores, especialmente de los representantes políticos locales, que se movilizan a favor o en contra.

La cuestión de la agencia y su relación con el entorno institucional es uno de los temas clave en ciencia política[1], pero poco analizada en el campo de los estudios urbanos[2]. En este artículo analizamos esta relación a través de un caso, la aglomeración de Montreal. Concretamente, estudiamos la contribución de los representantes políticos locales en el diseño e implementación de un modelo de gobierno metropolitano a través de sus valores y sus estrategias. Las reformas metropolitanas recientes en Montreal son un laboratorio único para entender esta cuestión. La primera ola de reformas (2000-2002), diseñada por el Partido Quebequés, supone la creación de la nueva ciudad de Montreal fruto de la fusión municipal, junto con la descentralización hacia los distritos y la creación de un ente de planificación metropolitana. Entre 2003 y 2006, el nuevo gobierno del Partido Liberal de Quebec decide consultar a los ciudadanos sobre las fusiones y permite la secesión de algunos municipios. Sin entrar en detalle en las características de las reformas, analizadas en otros artículos[3], nuestro interés se centra en el análisis de los alcaldes metropolitanos y en cómo sus estrategias y valores son influidos por las reglas de juego del sistema institucional y político.

## Gobernar las metrópolis: enfoques teóricos

El proceso de metropolitanización supone una serie de retos ambientales, económicos, sociales y políticos[4]. Desde el punto de vista político, la concentración de personas, servicios, actividades y bienes en aglomeraciones urbanas cuyos límites son cambiantes y difíciles de establecer plantea la necesidad de encontrar fórmulas para facilitar su gobernabilidad. Durante muchos años, el debate teórico en América del Norte y Europa estuvo dominado por dos concepciones opuestas de las virtudes del tamaño municipal: la escuela de la reforma (*reform school*) y la escuela de la elección racional (*public choice school*)[5].

La corriente reformista, cuyos orígenes se remontan a principios del siglo XX y con un auge de sus ideas en los años 1950-70, sostiene que el ámbito administrativo debe coincidir con el área funcional. Esto es posible realizando reformas institucionales, que pueden ser de dos tipos: la anexión y fusión de municipios para crear megaciudades (con gran aplicación en los países escandinavos y anglosajones entre 1950 y 1970) o la creación de gobiernos metropolitanos de segundo nivel con competencias de coordinación sobre los municipios miembros (estructuras *two-tier*, como en Londres y Toronto en los años 1960)[6]. Las dos opciones se diferencian en el cambio o mantenimiento de los límites municipales pero comparten la idea que las unidades administrativas de gran tamaño permiten una mayor eficiencia, democracia y equidad en el seno de las aglomeraciones urbanas. Según esta lógica, las megaciudades y los gobiernos metropolitanos se benefician de las economías de escala, ahorrando costes y dando mejores servicios a los ciudadanos. Sus órganos de gobierno deben ser de elección directa para permitir a los ciudadanos expresar sus demandas y favorecer su participación en las elecciones y en los debates públicos, así como facilitar la rendición de cuentas de los políticos. Finalmente, eliminar la fragmentación institucional mediante las fusiones o dar fuertes poderes a los gobiernos metropolitanos debe acabar con las grandes desigualdades existentes entre los distintos municipios metropolitanos gracias a políticas redistributivas. Las críticas a esta perspectiva señalan el carácter autoritario de las reformas (generalmente impuestas por los gobiernos nacionales sin consultar a los ciudadanos) y la traducción a la práctica de modelos alejados de este ideal metropolitano. Por ejemplo, en la mayoría de los gobiernos metropolitanos predomina la elección indirecta de los representantes y una escasa autonomía financiera y/o competencial[7].

En oposición a la visión reformista, a finales de los años 1960 emerge otra corriente que aplica los postulados de la teoría de la elección racional (*public choice*) al gobierno de las áreas metropolitanas. Esta perspectiva concibe el espacio metropolitano como un mercado, en el que los municipios compiten para prestar los mejores servicios a los ciudadanos. Si éstos no están satisfechos, cambiarán libremente de municipio, idea que se conoce como "vote with their feet"[8]. En lo que se refiere a la gestión de los servicios, y a diferencia de los defensores del "big government", se entiende que ésta no debe ser realizada necesariamente por los gobiernos locales, sino que se puede externalizar a empresas u otras sociedades a partir de criterios de racionalidad y de eficiencia. En este sentido, la escuela del *public choice* converge con los postulados de la nueva gestión pública surgidos en los años 1980[9]. La perspectiva racional considera además que el menor tamaño municipal es una garantía de mayor transparencia de las decisiones y mayor participación política a causa de la proximidad entre los políticos y los ciudadanos. En definitiva, los autores de esta perspectiva defienden el valor de la autonomía municipal y rechazan tanto las fusiones como la creación de estructuras metropolitanas. Si lo consideran necesario, los municipios pueden colaborar de manera voluntaria para prestar conjuntamente un servicio (abastecimiento de agua, gestión de residuos, transporte público, servicio de protección de incendios), modelo dominante en Estados Unidos (mediante los *special districts*). Esta corriente ha sido criticada especialmente por presuponer que todos los ciudadanos tienen opciones iguales de escoger residencia y cambiar de municipio, negando la existencia de las desigualdades socioeconómicas entre los habitantes de las áreas metropolitanas[10].

La discusión entre el "bigger is better" y el "small is beautiful" – considerada por algunos autores como un "diálogo de sordos" estéril[11] – se ha visto desplazada desde los años 1990 por la literatura que analiza el impacto de la globalización sobre las aglomeraciones urbanas y las relaciones de éstas con el Estado. La literatura reciente, con influencias de la geografía y la ciencia política, es muy heterogénea[12], y puede agruparse en dos perspectivas: la neo-regionalista (*new regionalism*) y la rescalar o de reterritorialización (*rescaling and re-territorialization approach*)[13].

Los autores neo-regionalistas constituyen un grupo ecléctico, divididos en corrientes internas con énfasis en tres elementos: a) las desigualdades en el seno de las aglomeraciones urbanas y los efectos demoleedores del *urban sprawl*, b) las relaciones entre las ciudades centrales y los suburbios, y c) la nueva jerarquía del sistema urbano en la economía mundial[14]. Sin embargo, todos ellos suscriben la idea que la competitividad económica internacional obliga a los municipios de las aglomeraciones urbanas a abandonar las disputas locales y favorecer una visión común del desarrollo. Para ello, descartan las fusiones y la creación de gobiernos

metropolitanos con fuertes competencias (fuente de conflictos) y se adhieren al paso del "gobierno a la gobernanza"[15]. En otras palabras, los autores neo-regionalistas defienden la creación de instrumentos flexibles de cooperación a escala metropolitana que permitan mejorar la competitividad económica y crear una visión compartida de los retos metropolitanos. Uno de los instrumentos clave es la planificación estratégica, que permite incluir en el debate metropolitano a los actores del sector privado, considerados como cómplices necesarios para la "buena gobernanza". En relación a la gestión de servicios, se piensa en partenariados público-privados y otras formas de gestión flexibles ya introducidas por la corriente racional. Las críticas a esta perspectiva han recaído en la poca homogeneidad interna del colectivo de autores[16] y en la escasa aplicación práctica de sus ideas, especialmente en lo que refiere a la lucha contra las desigualdades sociales[17].

La perspectiva rescalar continúa el debate neo-regionalista pero se presenta como una teoría explicativa del impacto en las aglomeraciones urbanas de la globalización y de la transición hacia un modelo de Estado post-Fordista[18]. Para los autores de esta corriente, la mundialización de los mercados y los cambios en el modelo productivo suponen una reestructuración de los niveles de gobierno, configurando una nueva jerarquía urbana que sitúa a las aglomeraciones metropolitanas como centros de producción. Éstas compiten para atraer población calificada, sectores económicos punteros, infraestructuras estratégicas, eventos internacionales, etc. Simultáneamente, los estados descargan parte de sus responsabilidades hacia las aglomeraciones o ciudad-regiones, donde se produce el "trabajo sucio" de la globalización[19]. En otras palabras, en el contexto urbano se visibilizan no sólo las ventajas sino también los inconvenientes de la globalización en forma de segregación social y espacial, mala calidad ambiental, etc. La reestructuración territorial afecta directamente a la gobernanza metropolitana, obligando a los actores públicos a recomponer sus estrategias hacia el objetivo del desarrollo económico. En este sentido se crean estructuras ligeras de planificación y gestión metropolitana (ejemplo de Frankfurt, Londres) y numerosas redes y plataformas público-privadas de promoción internacional[20]. Esta perspectiva ha sido criticada por su determinismo económico y su poca consideración a los contextos políticos e institucionales propios a las áreas metropolitanas. Según Beauregard[21] y Le Galès[22], la aproximación rescalar hace un buen diagnóstico del proceso de recomposición política de las aglomeraciones urbanas pero subestima la importancia de su configuración política, especialmente de los actores y las motivaciones de sus luchas políticas.

A pesar de las diferencias en la concepción del área metropolitana, los distintos enfoques tienen un aspecto en común: se presentan como teorías normativas[23]. En efecto, prescriben cómo tendría que ser el área metropolitana desde el punto de vista institucional (fragmentada, consolidada, con elección directa de sus representantes, con mecanismos flexibles de cooperación, con participación o no de otros actores) para conseguir una mayor eficiencia, democracia, equidad y competitividad. En esta dirección, existen multitud de estudios empíricos de áreas metropolitanas con resultados contradictorios y no concluyentes sobre las supuestas ventajas de aplicar una u otra perspectiva, intentando justificar que un modelo u otro "funcionan" en una aglomeración determinada[24].

En este artículo proponemos una lectura alternativa de estas corrientes teóricas para superar el debate normativo dando más importancia al papel de las instituciones, entendidas no sólo como estructuras o *institutional hardware* (distribución de competencias, organización territorial, sistema electoral), sino como valores y actitudes o *institutional software* (participación política, cultura política, sentimiento de pertenencia)[25]. En el análisis de la gobernanza metropolitana, creemos que los distintos enfoques actúan como *policy paradigms*[26], es decir, como marcos cognitivos que son usados por los distintos grupos de una aglomeración (representantes políticos, asociaciones, organizaciones empresariales, sindicatos, expertos, etc.). Según nuestra perspectiva, se produce una lucha entre diferentes concepciones del área metropolitana sostenidas por distintos grupos; valores y representaciones que emergen con fuerza ante una situación de cambio. Como dice Lowndes[27], las ideas no pueden separarse de los grupos que las defienden. En efecto, los actores se movilizan si ven amenazada su concepción de la aglomeración y del municipio, ya sea porque se plantea crear un gobierno metropolitano, un ente de cooperación o un plan urbanístico metropolitano[28]. Las acciones y los discursos de los protagonistas de las reformas se desenvuelven en un determinado contexto político e institucional, que marca las reglas del juego[29].

Nuestra hipótesis estima que la contribución de los actores en el diseño del modelo metropolitano depende de su capacidad para llegar a acuerdos y compartir una visión metropolitana (un mínimo denominador común). El hecho de tener una visión compartida de cómo se debe gobernar la aglomeración otorga a los electores locales mayor influencia en el diseño institucional, con los límites propios del contexto político e institucional. En efecto, la legitimidad de los discursos de los distintos grupos no se desenvuelve en condiciones de igualdad sino que depende de la estructura institucional y política (distribución de competencias entre niveles de gobierno, cultura política, sistema electoral). Esta lectura incorpora la dimensión institucional, huérfana en la perspectiva rescalar. Así, la adopción de una perspectiva neo institucional permite devolver a las instituciones un papel central en la gobernanza metropolitana.

### Las reformas metropolitanas de Montreal[30]

El caso de Montreal es único no sólo a causa del modelo propuesto (soluciones propias de los años 1960, alejadas de los debates actuales sobre la gobernanza)[31] sino de la evolución del mismo. La reforma del Partido Quebequés (PQ) dirigida en el 2000 por la ministra de Asuntos locales, Louise Harel, se aplica a todo el territorio quebequés, con un modelo específico para su metrópolis. En Montreal, la reforma se estructura en tres ámbitos: metropolitano, local e infralocal. A escala metropolitana, se crea la *Communauté métropolitaine de Montréal* (CMM), una institución de elección indirecta formada por 63 municipios (110 antes de las fusiones) que reúne a 3,4 millones de habitantes (la mitad de la población quebequesa). Presidida por el alcalde de Montreal, la CMM tiene competencias de planificación en transporte, medio ambiente, promoción internacional, ordenación del territorio y vivienda pública. A escala municipal, se fusionan los 28 municipios miembros de la institución de coordinación existente en la isla de Montreal (la *Communauté urbaine de Montréal*) y otros municipios fuera de la isla (ver Figura 1). Esta doble estrategia se complementa con la creación de 27 distritos en la nueva ciudad de Montreal (1,8 millones de habitantes), con competencias en servicios de proximidad y con un sistema de elección en el que se combinan consejeros de distrito y consejeros municipales.

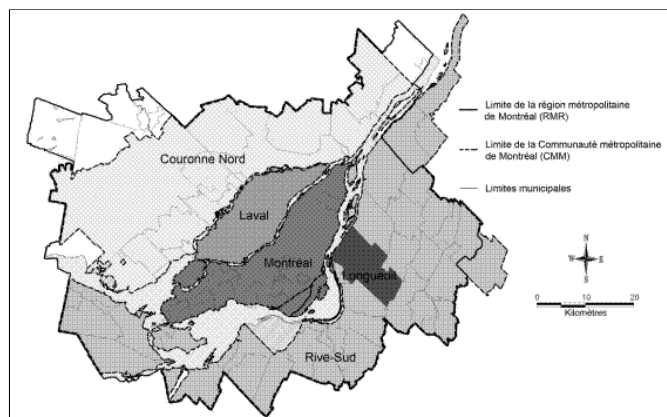


Figura 1 El Gran Montreal después de la reforma Harel.

Fuente: Tomás, 2012, p. 38.

La reforma del Gobierno del PQ tiene tres objetivos fundamentales: a) eliminar las desigualdades sociales y fiscales entre ciudades centrales y periferias; b) mejorar la eficiencia de los servicios locales y c) mejorar la competitividad económica de la aglomeración de Montreal. Según el Gobierno, las fusiones permitirán cumplir los dos primeros objetivos, mientras que la CMM será la plataforma para "vender Montreal al mundo"[32]. La creación de la CMM en 2000 supone pensar por primera vez en clave metropolitana, ya que la nueva institución no se centra solamente en la isla de Montreal (como los organismos anteriores) sino que incluye a los municipios de los cinturones Norte y Sur de Montreal.

Más allá del discurso sobre la competitividad económica, la propuesta del PQ de crear la CMM y sobre todo hacer fusiones municipales se basa en la idea de conseguir una mayor equidad entre las ciudades centrales y los suburbios, es decir, en repartir los costes de los servicios metropolitanos. La CMM nace sin embargo con pocos poderes y recursos: no tiene ni capacidad impositiva ni poderes redistributivos, y sus fondos provienen de los municipios miembros y del Gobierno provincial. Aún así, la ministra Harel –representante del ala progresista del PQ- incluye como competencia de la CMM el financiamiento de vivienda pública. Aunque el Gobierno de Quebec y los ayuntamientos son los que tienen competencias en vivienda pública, la CMM contribuye a financiar su construcción en función de la riqueza de los municipios miembros. Algunos estudios han mostrado que la ciudad de Montreal es la que más se ha beneficiado de los fondos de la CMM, contribuyendo a la idea de solidaridad metropolitana[33].

El argumento de la equidad es central para justificar las fusiones municipales, seguido de la idea de ahorro de costes y mejor eficiencia. Así queda de manifiesto en el documento que sirve de guía para la reforma, le *Livre Blanc sur la réorganisation municipale au Québec*[34], y en las entrevistas realizadas a la ministra Louise Harel y altos cargos del ministerio de Asuntos locales. Según el Gobierno, el reagrupamiento de municipios permitiría de entrada acabar con la competición fiscal intermunicipal –"beggar-thy-neighbour competition"[35]– consistente en tener bajos impuestos para atraer actividades económicas, licencias y habitantes. Esto es especialmente importante en Quebec ya que los municipios dependen en un 90% de los ingresos derivados por los impuestos locales. La creación de megaciudades eliminaría estas diferencias y así, según el Gobierno, no habría tantas disparidades entre las ciudades centrales (más pobres, con menos recursos, con peores servicios) y los suburbios. El análisis de Collin y Robertson[36] muestra las desigualdades sociales y fiscales entre los distintos municipios del isla de Montreal, especialmente en lo que refiere al valor medio de los inmuebles y los impuestos de la propiedad. Prémont[37], por su parte, denuncia la existencia de enclaves fiscales en la isla y las diferencias entre niveles de renta de los municipios. Mientras que algunos suburbios como Westmount, Outremont o Mont-Royal tienen propiedades de gran valor combinadas con bajos impuestos, en otros como Saint-Pierre, Pierrefonds o Montreal la situación es la contraria.

La política de fusión se acompaña de un plan de armonización de los impuestos locales, con el objetivo que, en 2021, todos los distritos de la nueva megaciudad tengan un nivel similar de impuestos. La voluntad del Gobierno es que la calidad y cantidad de los servicios locales (bibliotecas, piscinas, centros cívicos, etc.) sea igual en toda la isla, y que el financiamiento de estos servicios se distribuya entre los distritos en función de su riqueza. Se trata de un razonamiento de inspiración reformista que estima que la fusión también permitirá ahorrar costes gracias a las economías de escala.

La reforma es polémica por su contenido y por su ejecución (tildada de "autoritaria"). De acuerdo con el modelo de gobernanza quebequesa, caracterizado por una fuerte presencia del sector público[38], el debate metropolitano está monopolizado por el Gobierno provincial y los electos locales. Aunque otros actores como los sindicatos, las cámaras de comercio y las asociaciones no lucrativas participan puntualmente en la discusión sobre el modelo metropolitano (por ejemplo en las comisiones parlamentarias), los protagonistas de las reformas el Gobierno provincial y los representantes políticos de los municipios del área metropolitana de Montreal[39]. Los representantes políticos locales, que son los máximos afectados por las reformas metropolitanas, son los primeros en movilizarse.

### Estrategias y valores ante la reforma Harel

Distinguimos siete grupos de electos locales en función de su localización geográfica (ver Figura 1). En la isla de Montreal, el alcalde de Montreal (ciudad de un millón de habitantes antes de la fusión) y la Asociación de suburbios de la isla de Montreal (formada por 27 miembros). Al sur de Montreal, el alcalde de Longueuil (ciudad de 140.000 habitantes antes de la fusión), los alcaldes de los suburbios de Longueuil (7 municipios) y la Asociación de municipios del cinturón Sur (unos 40 municipios). Al norte de Montreal, el alcalde de la ciudad de Laval (con 350.000 habitantes) y la Asociación de municipios del cinturón Norte (que reúne a una veintena de municipios). Los alcaldes se posicionan de distinta manera frente a la creación de la CMM y las fusiones municipales según su postura (favorable/contraria) y según su grado de movilización (en reacción a las propuestas del Gobierno o anticipándose a éstas):

**Cuadro 1.**  
**Estrategias ante la reforma**

	Preferencias/postura	
<i>movilización</i>	Favorable	Contraria
Reactiva	Agente	Resistente
Proactiva	Emprendedor	Boicoteador

Fuente: Elaboración propia.

En primer lugar, el alcalde de Montreal, Pierre Bourque, se convierte en el actor más favorable y proactivo de las fusiones municipales, siendo el aliado más importante de la ministra. Bourque defiende a ultranza la idea de *une île, une ville*, y está fuertemente convencido que la fusión acabará con todos los problemas de Montreal[40]. El alcalde realiza una campaña de apoyo a la reforma, incluyendo sesiones de información, seminarios con expertos, publicación y difusión de

documentos y folletos, etc. Bourque cuenta con el respaldo de la Asociación de Alcaldes de las Grandes Ciudades de Quebec, que, como él, consideran la necesidad de dotar a las ciudades de mayores recursos y acabar con la competición con los suburbios. En cambio, la postura frente a la CMM no es tan clara: siempre que se haga la fusión, el alcalde es favorable a una CMM sin demasiados poderes.

Al sur de Montreal, el alcalde de Longueuil, Claude Gladu, está de acuerdo con el diagnóstico del *Livre blanc*, pero no está convencido de la necesidad de hacer fusiones. Sin embargo, acepta la decisión del Gobierno y se mantiene en un segundo plano en la discusión. En relación a la CMM, no se moviliza de manera proactiva a favor pero sí considera que esta institución debe centrarse en mejorar la competitividad económica del Gran Montreal.

En cambio, los representantes de los suburbios de Montreal y Longueuil, así como los de los municipios de los cinturones Norte y Sur, rechazan las fusiones con argumentos propios a la perspectiva de la elección racional. Todos los alcaldes están de acuerdo en conservar la autonomía local: comparten la idea que las megaciudades significarán más costes económicos y menos eficiencia, así como efectos negativos para la calidad de vida de los ciudadanos y su sentimiento de pertenencia. Sin embargo, existen diferencias entre los grupos, no sólo en la intensidad de su rechazo sino en el acento puesto en cada motivo, ilustrativo de su concepción del municipio y del área metropolitana.

Los representantes de los municipios de los cinturones Norte y Sur tienen un discurso muy parecido, aunque en la práctica la Asociación de municipios del cinturón Norte, de la mano del alcalde de Rosemère Yvan Deschênes, es más activa y visible en el debate público (con apariciones regulares en los medios de comunicación, referéndums de consulta sobre la creación de la CMM, acciones de protesta, boicot en la participación del comité de creación de la CMM). Los representantes del cinturón Sur no tienen la misma capacidad de liderazgo ni de organización para mostrar su rechazo a la reforma. En general, los representantes de los cinturones son los que más resistencia muestran a una visión compartida del desarrollo metropolitano, ya que en los últimos años han protagonizado un crecimiento económico y de población muy superior al resto, gracias a una gran oferta de suelo y precios competitivos. Así, el argumento principal de los representantes políticos contra las reformas es la pérdida de la competitividad económica de los municipios. Para los alcaldes, cada municipio debe autogestionarse y decidir sus políticas de desarrollo económico, y ni una megaciudad ni un gobierno metropolitano deben interferir en él. Los alcaldes consideran que si otros municipios –como Montreal– no tienen suficientes recursos es a causa de su mala gestión, no a causa de los costes de la centralidad metropolitana. Por lo tanto, consideran que la solidaridad metropolitana no es de su incumbencia y se niegan a participar en una institución comuna. De hecho, los alcaldes describen sus municipios no como suburbios sino como *zone périurbaine*, o una mezcla entre lo urbano y lo rural. Para ellos, los suburbios de Montreal y Longueuil, así como Laval, son municipios creados como una extensión natural de Montreal, dependientes de la gran ciudad (a la que, casi siempre, identifican con el centro de la ciudad). En cambio, la posición periférica de los municipios de los cinturones los distingue y les confiere una identidad especial. Se autodefinen como municipios prósperos, con mayor contacto con la naturaleza y calidad de vida e independientes económicamente de Montreal. Su rechazo a la reforma es una expresión de la negación a sentirse miembros de la comunidad metropolitana. En su concepción, ésta no existe, o, en todo caso, rehúsan formar parte de ella.

Los representantes de los suburbios de Montreal y Longueuil también están en contra de los supuestos beneficios económicos de las fusiones y tampoco desean renunciar a su aventajada situación fiscal. Los representantes de los suburbios de Montreal argumentan que las fusiones son innecesarias puesto que ellos ya contribuyen al financiamiento de los servicios comunes mediante la *Communauté urbaine de Montréal* (CUM)[41]. La sustitución de la CUM por la megaciudad de Montreal es contestada por la Asociación de alcaldes suburbanos de la isla de Montreal con el liderazgo de alcaldes como Peter Trent[42] y Gilles Bossé, el apoyo de los alcaldes suburbanos de Longueuil como Francine Gadbois (Boucherville) y de grupos antifusión como DemocraCité. Estos grupos protagonizan la lucha más dinámica por la autonomía local: organización de referéndums de consulta para demostrar un rechazo a la fusión, organización de reuniones, asambleas y seminarios de debate, visitas puerta a puerta a los vecinos, publicación de estudios, etc., culminando con una gran manifestación en diciembre 2000, con el lema "Hands off my

de acuerdo, vamos puerta a puerta a los vecinos, presentación de estudios, etc., culminando con una gran manifestación en diciembre 2000, con el lema "I want my City". En total, la campaña antifusión les habría costado alrededor de 4 millones de dólares canadienses[43].

En cambio, los representantes suburbanos de Montreal y Longueuil se muestran favorables a la creación de la CMM para mejorar la competitividad económica de la metrópolis. En este apartado, una vez más la Asociación de alcaldes suburbanos de la isla de Montreal es proactiva y hace distintas propuestas durante la década de 1990 para promover una estructura de planificación estratégica metropolitana. Su estrategia parte de la premisa que las fusiones no serán necesarias si existe alguna instancia metropolitana. En este sentido, "piensan" en clave metropolitana para proteger la autonomía local.

Finalmente, el alcalde de Laval, Gilles Vaillancourt, tiene la posición más cómoda durante las reformas, ya que no está afectado por las fusiones (en 1965 se fusionaron todos los municipios de l'Île-Jésus). El discurso del alcalde de Laval en relación a la CMM es muy interesante ya que es un ejemplo del dinamismo inherente de las áreas metropolitanas. Laval fue en los años 1960 el territorio preferido para la realización del ideal suburbano de los montrealenses, gracias a una gran oferta de suelo a bajo precio. Se convirtió en "la banlieue" de clase media por excelencia, aprovechándose de los altos precios de la isla de Montreal y libre de financiar los costes metropolitanos, asumidos por la ciudad de Montreal y los 27 municipios de la isla a través de la CUM. Sin embargo, desde los 1990 Laval sufre también un proceso de suburbanización hacia el Norte, donde se produce un gran crecimiento económico y demográfico en detrimento de la propia ciudad. Vaillancourt cambia progresivamente su discurso, identificándose como una ciudad central y reivindicando su posición en el seno del Gran Montreal. Teniendo en cuenta que Laval, según el alcalde, sufre los problemas típicos de las ciudades centrales, los municipios periféricos del Norte y Sur también deben asumir los costes de la metropolitanización y participar en la CMM.

El Cuadro 2 muestra la posición de los distintos grupos frente a las fusiones y la creación de la CMM. Destacamos los valores principales de su visión metropolitana y su estrategia frente las reformas:

**Cuadro 2.**  
**Posiciones de los representantes locales ante la reforma Harel**

Actor	Valores/ estrategia	Escala	
		Local (fusión)	Metropolitana (CMM)
Ciudad de Montreal	Valores	Equidad, eficiencia	Competitividad económica
	Estrategia	Emprendedor	Agente
Suburbios de Montreal	Valores	Democracia, eficiencia	Competitividad económica
	Estrategia	Boicoteador	Emprendedor
Ciudad de Longueuil	Valores	Equidad, eficiencia	Competitividad económica
	Estrategia	Agente	Agente
Suburbios de Longueuil	Valores	Democracia, eficiencia	Competitividad económica
	Estrategia	Boicoteador	Agente
Ciudad de Laval	Valores	Equidad, eficiencia	Competitividad económica
	Estrategia	(no afectado por fusión)	Apoya CMM
Municipios Cinturón Sur	Valores	Competitividad económica, eficiencia	(ningún valor)
	Estrategia	Resistente	Resistente
Municipios Cinturón Norte	Valores	Competitividad económica, eficiencia	(ningún valor)
	Estrategia	Boicoteador	Boicoteador

Fuente: Elaboración propia.

En resumen, la cuestión de las fusiones municipales divide a los representantes municipales, que se movilizan de manera más o menos activa a favor o en contra. En cambio, la creación de la CMM genera un mayor grado de consenso. Todos los grupos excepto los representantes de los cinturones consideran que es adecuado tener una plataforma de promoción económica de la aglomeración de Montreal, siempre y cuando no interfiera en su propio desarrollo económico. Para la mayoría de alcaldes del área metropolitana, esta institución debe ayudar a situar a Montreal en la economía mundial, pero en ningún caso debe convertirse en una institución más poderosa que los municipios, descartando la elección directa de un alcalde metropolitano (correspondiente a la visión ideal reformista). Sin embargo, este mínimo consenso metropolitano no es suficiente para tejer unas alianzas estables entre los distintos grupos. Cada uno intentará influir en la reforma de manera unilateral y negociando con la ministra y los diputados de las circunscripciones comprendidas en su territorio. La persistencia de visiones dispares sobre el municipio y el área metropolitana se reafirmarán en la segunda oleada de reformas.

### La persistencia de los valores

La nombrada "reforma Harel" es muy polémica y precipita la derrota electoral del PQ en las elecciones provinciales de abril 2003, ganadas por el Partido Liberal del Quebec (PLQ). La política local montrealense también sufre los efectos de las fusiones. En las primeras elecciones de la nueva ciudad de Montreal, en noviembre 2001, el alcalde defensor de las fusiones, Pierre Bourque, es derrotado por un ex ministro liberal y ex alcalde de Outremont (suburbio acomodado de Montreal), Gérald Tremblay. El nuevo consejo municipal está formado mayoritariamente por los antiguos alcaldes y concejales de los suburbios fusionados, reunidos con Tremblay bajo el partido *Union des Citoyens et Citoyennes de l'Île de Montréal* (UCIM). La dirección política de la nueva ciudad está compuesta, paradójicamente, por los líderes opuestos a su creación y dispuestos a recuperar "sus ciudades".

El nuevo Gobierno provincial, dirigido por Jean Charest, abandona la dimensión metropolitana para centrarse en la cuestión de las "fusiones forzadas". Primero, da más poderes a los distritos montrealenses (como la capacidad de imponer tasas) y aprueba la elección directa del alcalde de distrito. Segundo, autoriza la realización de referéndums en todos los municipios fusionados para que los ciudadanos escojan si continúan formando parte de la nueva ciudad o se separan. La consulta, vinculante, tiene lugar en junio 2004. En Montreal, los ciudadanos de 15 distritos deciden recuperar su estatus municipal, aunque continúan ligados a la ciudad gracias a la creación de una nueva institución que cubre la isla, el *Conseil d'agglomération*. Ésta entra en vigor en 2006 y gestiona más servicios comunes que la antigua CUM, provocando que, en la práctica, las competencias de los municipios secesionistas y los distritos de Montreal son comparables. En definitiva, la reforma liberal no elimina del todo el modelo anterior sino que lo hace más complejo. Manteniendo la CMM, en la isla de Montreal se deshace la megaciudad permitiendo la reconstitución de 15 municipios, se crea una nueva estructura de prestación de servicios y se acentúa la descentralización política de la ciudad de Montreal.

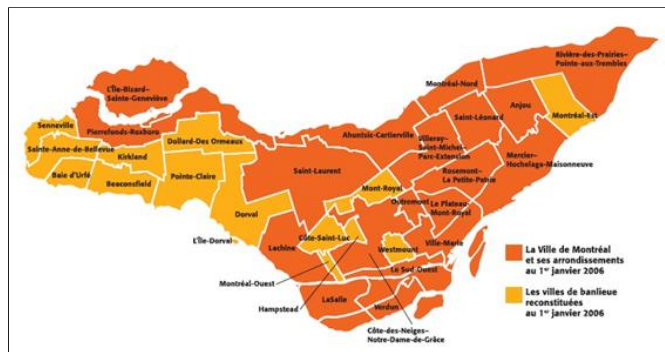
El Gobierno liberal centra sus esfuerzos en cambiar el modelo de megaciudad impuesto por el PQ, en nombre de "la democracia". A diferencia de la reforma Harel, la propuesta liberal hace de la legitimidad democrática su *leitmotiv*: consultar a los ciudadanos para que las instituciones resultantes no sean el fruto de una imposición provincial sino de la voluntad ciudadana. Para el Gobierno anterior, el hecho de tener la competencia exclusiva para la legislación local y haber ganado la votación sobre las fusiones en el Parlamento quebequés (ley 170/2000) legitima la decisión. En cambio, el nuevo ejecutivo liberal considera que hay que consultar a los ciudadanos sobre esta cuestión mediante la realización de referéndums vinculantes. De acuerdo con Bherer[44], se trata de una concepción autonomista e individualista de la democracia, una micro-democracia, según la cual los ciudadanos pueden expresarse sobre el futuro de "sus municipios", sobre su realidad política más cercana, mientras que la integración del municipio en una realidad más amplia no es tenida en cuenta. El discurso sobre la competitividad económica mundial o del "regionalismo competitivo"[45] desaparece por completo del debate público, todos los argumentos estando centrados en la escala local.

La recuperación de la autonomía local es defendida por la mayoría de los alcaldes de los suburbios fusionados en Montreal y Longueuil. En Montreal, sin embargo, hay una división de opiniones en el seno del UCIM. Para algunos alcaldes de distrito, como los de Saint-Laurent, Verdun o Saint-Léonard, no es el momento de volver a pasar por un proceso de reestructuración municipal, que implica grandes costes económicos y humanos (cambiar el organigrama municipal, reorganizar los presupuestos, etc.). Los líderes políticos de estos distritos consideran que la descentralización realizada por el PLQ les ha dado grandes poderes, siendo innecesario volver a la condición de municipio. En cambio, para una parte de los políticos de la UCIM, como los alcaldes de Baie-d'Urfé, Hampstead o Montréal-Ouest, no hay que dejar escapar la ocasión de dar marcha atrás y hay que movilizar a la población para ganar los referéndums locales.

Como en el año 2000, los líderes suburbanos, con el apoyo de los grupos de ciudadanos antifusión, organizan una gran campaña favorable al "sí" en los referéndums del 20 de junio de 2004. Con el lema "We want our City back!", organizan distintos actos y reuniones para convencer a los ciudadanos de votar favorablemente a la secesión, editan panfletos y cartelitos de apoyo al sí, publican artículos en los periódicos, especialmente en *The Gazette*, etc. Mientras tanto, el Gobierno insiste en que una victoria en los referéndums no implica al 100% la marcha atrás. En efecto, hay dos condiciones a la recuperación de la autonomía local. En primer lugar, los suburbios que escojan la secesión continuarán vinculados a Montreal mediante el *Conseil d'agglomération*. En segundo lugar, se tendrá que acelerar el plan de armonización de las tasas municipales aprobado por el PQ: en lugar de subir los impuestos progresivamente hasta 2021, se hará de manera directa en 2006. En este tema, el PLQ no deshace la reforma anterior, estando centrado en la cuestión democrática. Distintos estudios muestran que, en caso de secesión, los impuestos de los ciudadanos podrían aumentar desde un 5% en Montréal-Ouest hasta un 25% en Baie-d'Urfé[46].

Votar por la secesión implica pues pagar un precio elevado, no sólo en términos económicos pero también políticos. Sin embargo, los ciudadanos de 15 distritos en

Montreal votan mayoritariamente por el sí, cumpliendo con los requisitos del Gobierno (recogida previa de firmas representativa de como mínimo el 10% de la población, más del 50% de votos afirmativos y mínimo de participación del 35% en los referéndums) (ver Figura 2). Junto con los 4 votos positivos en Longueuil, los referéndums ganados en las dos ciudades suponen más de la mitad del total en todo Quebec (32 secesiones de 89 consultas realizadas).



**Figura 2 La nueva ciudad de Montreal en 2006.**

En rojo, los distritos de la nueva ciudad de Montreal. En naranja, los municipios secesionistas.

Fuente: Ville de Montréal [En línea] <[http://www.ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/\\_/.../CARTE\\_ILEMONTREALARRON.pdf](http://www.ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/_/.../CARTE_ILEMONTREALARRON.pdf)> [15 de abril de 2011].

La lucha de los alcaldes suburbanos de Montreal refleja lógicas similares acaecidas en otras ciudades, como en Los Ángeles o Toronto[47]. En todas ellas vemos el predominio de una concepción de la autonomía local como espacio único para el mantenimiento de un estilo de vida suburbano, basado en distintos aspectos.

En primer lugar, una tradición poco intervencionista y favorecida por el nivel de renta de sus habitantes, superior a la media. El análisis de Drouilly y Gagnon[48] sobre los suburbios que optan por la secesión muestra una relación evidente entre la riqueza de los municipios y su voto favorable. Tomando como 100 el índice de referencia de la renta media familiar, los 4 municipios secesionistas en Longueuil (Saint-Lambert, Saint-Bruno-de-Montarville, Boucherville y Brossard) están claramente encima de la media. En Montreal, Westmount -el municipio más rico de Quebec- casi cuadruplica la media; 6 municipios tienen valores entre 200 y 300 y 7 obtienen entre 100 y 200. Hay un único municipio secesionista con una renta inferior a la media: Montréal-Est.

En segundo lugar, los municipios suburbanos de Montreal y Longueuil comparten una cultura política común que se traduce por una concepción de la democracia y de la gestión municipal diferente de la ciudad central[49]. En éstos existe una tradición anglosajona que concibe a los municipios como la expresión de los valores cívicos necesarios para el ejercicio de la democracia[50]. Sus habitantes comparten un fuerte sentimiento de comunidad, favorecido por la homogeneidad social, un rico tejido asociativo y un tamaño pequeño. En efecto, los municipios que escogen la secesión en Montreal tienen, de media, 16.000 habitantes. Los suburbios con mayor participación y victoria del sí son los más pequeños: l'Île Dorval, Senneville y Baie-d'Urfé, con menos de 4.000 habitantes. En los municipios suburbanos, los aspectos urbanísticos y arquitecturales también contribuyen a favorecer el sentimiento de pertenencia a una comunidad (ciudades jardín, normas de construcción específicas, calidad de las casas). Todo ello se ve amenazado por la integración del suburbio a la megaciudad, con una tradición de gestión y regulación municipal diferente.

La especificidad lingüística constituye la tercera y determinante característica de los municipios secesionistas. Todos los municipios de Montreal, salvo uno (Montréal-Est), tienen una mayoría de habitantes cuya lengua materna y habitual es el inglés. El análisis de Drouilly y Gagnon[51] muestra una relación casi proporcional entre porcentaje de anglófonos y victoria del sí. Este elemento es esencial en el contexto político de Quebec, donde la única lengua oficial es el francés. Los municipios con mayoría de habitantes anglófonos, concentrados en Montreal y su área de influencia, disponen de una cláusula excepcional en materia lingüística, pudiendo utilizar el inglés como lengua vehicular en las escuelas y los ayuntamientos. La reforma del PQ tiene en consideración este aspecto y determina que, en la nueva ciudad de Montreal -francófona según el artículo 1 de su Carta municipal-, los distritos con mayoría anglófona podrán continuar utilizando el inglés. De hecho, la delimitación de los 27 distritos se hace teniendo en cuenta la especificidad lingüística. Sin embargo, para los ciudadanos y sus representantes políticos la pérdida de la autonomía local y la absorción de su municipio por parte de una ciudad francófona son interpretadas como una amenaza a su identidad. El contexto político y económico del período 1960-80 ocasiona un gran desplazamiento de anglófonos hacia Ontario[52]. Para los que escogen quedarse en Quebec, y sin minusvalorar el sentimiento de pertenencia a la federación canadiense, el municipio resulta reforzado como la esfera más próxima y cotidiana para la identificación de los ciudadanos anglófonos. En su perspectiva, las fusiones representan sobre todo un ataque a esta identidad más próxima. Por este motivo resisten con tanta fuerza y se muestran proactivos para recuperar la autonomía, sin tener en cuenta el precio económico a pagar. Esta actitud no es nueva, sino que reproduce la dinámica en el momento de creación de la CUM en 1969. Como afirman Divay y Collin: "*Les municipalités de banlieue essaient d'éviter au maximum tout effort fiscal pour des questions métropolitaines; mais (...) placées dans le dilemme la bourse ou la vie, elles choisissent la vie*"[53].

### La influencia del marco institucional y político

Las reformas metropolitanas del período 2000-2006 muestran que los representantes locales del Gran Montreal tienen concepciones distintas del municipio y del área metropolitana, siendo incapaces de llegar a acuerdos colectivos. En primer lugar, hay una oposición clara entre las ciudades centrales (Montreal y Longueuil) y los suburbios en la cuestión de las fusiones. En segundo lugar, en el seno de la categoría de los "suburbios" observamos concepciones distintas de la autonomía local. Para todos ellos, la lucha contra las fusiones ilustra un aferramiento al municipio como ideal de vida suburbano. Sin embargo, este ideal tiene connotaciones distintas en las *banlieues* de Montreal y Longueuil y en los cinturones. Para las primeras, el municipio representa sobre todo el espacio político para sentirse "*mâîtres chez eux*". Para las segundas, el municipio es el entorno ideal para tener una buena calidad de vida, garantizada por sus precios competitivos y una proximidad al medio rural. Finalmente, los municipios de los cinturones se distinguen del resto de grupos por su negativa a formar parte de la CMM.

El hecho de no compartir una estrategia común por parte de todos los alcaldes afecta sin duda su capacidad de influir el curso de las reformas: en lugar de negociar en bloque con la ministra, cada grupo busca cómo influir en la reforma de manera separada. Su capacidad de influencia está marcada por las reglas del sistema político e institucional, en el que diferenciamos el *institutional hardware* del *institutional software*[54].

En relación a la primera dimensión, destacamos la organización del Estado. En el caso de Canadá, no hay un reconocimiento constitucional de los municipios. En la estructura federal del Estado, éstos son considerados "criaturas provinciales", es decir, los gobiernos provinciales tienen competencias exclusivas en la organización territorial: pueden crear, fusionar y eliminar toda estructura local o supramunicipal con una ley aprobada por su parlamento, sin que los entes locales puedan hacer nada. Los gobiernos provinciales utilizan este poder y han tendido a imponer las fusiones como respuesta política al fenómeno de la metropolitanización. Por ejemplo, la reforma del Gobierno de Ontario a finales de los años 1990 implica fusiones en numerosas ciudades, Ottawa y Toronto entre ellas. En Quebec, la política de las fusiones es una constante desde principios del siglo XIX, en detrimento de las soluciones menos institucionalizadas como la cooperación entre municipios[55]. La ley 170/2000 sobre las fusiones es recurrida por algunos representantes de los suburbios de Montreal al Tribunal de Apelaciones de Quebec, sin éxito. En efecto, la sentencia del Tribunal confirma la constitucionalidad de la reforma impulsada por el Gobierno provincial.

El sistema electoral también influye en las reformas metropolitanas. En Quebec (y resto de Canadá) existe un sistema electoral mayoritario con candidatura uninominal: el candidato con mayor número de votos gana la elección, en cada circunscripción. Esta personalización del poder -un ganador por circunscripción- se convierte en un instrumento de presión de los ciudadanos y los políticos locales para obtener promesas de los candidatos provinciales. En las circunscripciones del Norte y Sur de Montreal es donde más cambia el voto en las elecciones provinciales. Algunos diputados del PQ, ante el miedo de perder la reelección y presionados por los alcaldes, consiguen convencer al ejecutivo de frenar el empuje fusionista en este territorio. En cambio, el *west island* montrealés es un bastión del voto liberal, sin riesgo electoral para el PQ. En 2003, el PLQ aprovecha el descontento popular de los ciudadanos de los suburbios fusionados con el compromiso de revisar las fusiones si gana las elecciones. El sistema de partidos bipartidista (hasta las elecciones de 2007) encumbra al PLQ a raíz del voto de castigo al PQ.

En relación al *institutional software*, un primer elemento que condiciona la reforma metropolitana es la cultura política municipal de Quebec. En comparación con la política provincial y federal, el ámbito local es un espacio político infravalorado, tanto por el peso político que tiene en el conjunto del sistema político como en el valor que le otorgan los ciudadanos[56]. Primero, las competencias municipales están reguladas por leyes provinciales y se centran sobre todo en la gestión de los servicios de proximidad (gestión de residuos, movilidad, etc.), dejando los temas estratégicos en manos de los gobiernos provincial y federal. Segundo, no existen partidos políticos locales institucionalizados (salvo en las grandes ciudades). Antes de las elecciones municipales, se constituyen agrupaciones de electores alrededor

de un candidato, sin relación explícita con los partidos políticos provinciales o federales. Estos equipos políticos se crean *ad-hoc* y no tienen, en general, continuidad más allá de su líder. Así, el espacio político municipal está al margen de las esferas políticas provinciales y estatales: por ejemplo, las elecciones locales no sirven para anticipar otros resultados electorales ni se interpretan en clave política provincial o federal[57]. Esto explica que los alcaldes no se agrupen en función de su afinidad política y puedan crear alianzas, como sucedió durante las reformas analizadas.

Directamente relacionado, hay en Quebec poco arraigo al municipio en comparación a los ámbitos provincial y federal. La mayoría de ciudadanos asocia el municipio a un ente de gestión en detrimento de un ámbito de representación y participación política[58]. Un indicador de la identidad política local es la participación en las elecciones municipales, que se sitúa de media alrededor del 50%, con oscilaciones entre el 49% y el 56% en el periodo 1980-2009[59]. Podríamos pensar que la poca participación electoral es un elemento intrínseco a la cultura política quebequesa. Sin embargo, la media de la participación en las elecciones provinciales es del 74% entre 1981 y 2008, mientras que la participación a las elecciones federales es del 68%[60]. La identidad quebequesa está muy asociada al territorio provincial y poco al municipal. No obstante, hay una excepción: los ciudadanos de la comunidad suburbana anglófona de Montreal. Para este grupo, el municipio sí es una comunidad política. El PQ minimiza este sentimiento e impone las fusiones, mientras que el PLQ saca provecho de esta identificación como baza electoral.

En relación a la cultura política en Quebec, también destaca el hecho que la *question nationale* impregna todos los asuntos, incluidos los municipales. Las relaciones intergubernamentales por excelencia son las provinciales-federales, dejando en un lugar marginal el espacio municipal[61]. En este sentido, el rechazo a crear un gobierno metropolitano por parte de los alcaldes es compartido por los diputados provinciales, quienes temen que el reforzamiento del Gran Montreal debilite la posición del Gobierno de Quebec en el seno de la federación canadiense. Este razonamiento no es exclusivo para el caso quebequés. Como afirma Sancton[62], el carácter federal canadiense no deja lugar para un nuevo espacio político, el metropolitano, ya que los gobiernos provinciales quieren controlar de cerca a sus "criaturas", sobre todo las grandes ciudades.

A causa de las características *hard* y *soft* del marco institucional y político, las relaciones entre los electos locales y el Gobierno de Quebec están marcadas por una gran desigualdad[63]. De un lado, el Gobierno provincial (a través del Ministerio de Asuntos municipales) trata los políticos locales como interlocutores de segundo orden, incapaces de tomar la iniciativa y proponer soluciones. Del otro, los municipios no consiguen superar su condición de "criatura provincial" y dependen en exceso de las directrices del Ministerio, especialmente los municipios menores de 2.000 habitantes (que son el 70%). Esta relación desigual implica que la práctica de las fusiones, aunque genera resistencia por parte de algunos representantes políticos, se impone fácilmente, a falta de otras propuestas consensuadas por el mundo local.

En resumen, durante el periodo de reformas metropolitanas y locales, los representantes municipales se movilizan en mayor o menor grado, conscientes que las reglas del juego vienen marcadas por el Gobierno provincial. A pesar de los límites impuestos por el marco institucional, en todo proceso de toma de decisiones se crean *creative spaces* o espacios que abren la puerta a alguna modificación[64]. Los distintos grupos tratan de aprovechar estos huecos para influir el curso de las reformas, contribuyendo así al modelo final. Algunos grupos salen más beneficiados que otros, pero ninguno obtiene exactamente lo que quería. Por ejemplo, el alcalde de Montreal logra la fusión de todos los municipios de la isla pero no puede evitar una descentralización política hacia los distritos. Los municipios de los cinturones consiguen sortear las fusiones, pero no la creación de la CMM. A la vez, todos los grupos analizados logran satisfacer alguna de sus demandas. Por ejemplo, los municipios suburbanos de Montreal consiguen que se instituya una institución metropolitana para el Gran Montreal. La existencia misma de una segunda reforma ilustra la capacidad que tienen los representantes suburbanos de introducir el tema de la secesión municipal en la agenda del Gobierno provincial, consiguiendo unos referéndums que les permiten recuperar, aunque mermada, su autonomía local.

## Conclusiones

El proceso de metropolización y las dificultades de la gobernabilidad metropolitana suponen tanto un reto político para los gobiernos como un objeto de debate académico. El periodo 1960-80 está marcado por concepciones opuestas de la democracia, la equidad y la eficiencia por parte de la escuela de la reforma y del *public choice*, que plantean modelos de organización metropolitana contrarios (megaciudades y gobiernos metropolitanos vs fragmentación municipal). Desde los años 1990, el *leitmotiv* de las reformas metropolitanas es la "competitividad económica". Según los autores neo-regionalistas y sobre todo aquellos inscritos en la perspectiva rescaldar y de reterritorialización, la gobernanza metropolitana se plantea como una respuesta a las exigencias de la globalización, dejando al margen las cuestiones del sentimiento de pertenencia o la distribución equitativa de los costes metropolitanos.

En este artículo hemos analizado cómo los valores de los distintos grupos de representantes locales del Gran Montreal se nutren de estas visiones dispares sobre lo que es y debería ser el municipio y el área metropolitana y cuáles son sus estrategias ante las reformas propuestas por el Gobierno provincial. En solamente seis años se produce en Quebec una serie de reformas que incluyen fusiones, secesiones y creación de nuevas instituciones (metropolitanas e infralocales). El "malestar metropolitano"[65] alimentado por los líderes locales es patente durante el diseño de las reformas e impide tener una posición común ante la ministra Harel. El proceso de cambio institucional se convierte así en una lucha entre concepciones opuestas sobre la aglomeración y el municipio. El discurso de la competitividad económica actúa como elemento de consenso en la creación de la *Communauté métropolitaine de Montréal* (CMM) -con la excepción de los municipios de los cinturones-, pero no como elemento suficientemente aglutinador para salvar las diferencias entre los actores en lo que refiere a las cuestiones fundamentales para ellos: la equidad y el sentimiento de pertenencia. En efecto, estas cuestiones polarizan el debate político y son las causantes de los enfrentamientos no sólo entre el Gobierno y los alcaldes metropolitanos sino también entre los propios dirigentes locales.

Las reformas recientes en Montreal muestran la importancia de los valores y las representaciones en el debate metropolitano y cómo el sistema político e institucional las favorece o deslegitima. En efecto, la incapacidad de los electos locales para llegar a acuerdos colectivos facilita la tarea del Gobierno provincial, que igualmente tiene la competencia exclusiva en legislación local. Como concluyen Sonenshein y Hogen-Esch en su análisis comparativo de los episodios de secesión en Los Ángeles y Nueva York[66], el papel del Gobierno del estado es fundamental para conducir las reformas. En la reorganización municipal del PQ, el Gobierno impone la fusión y la creación de la CMM a pesar de la oposición de los ciudadanos y alcaldes suburbanos. Para el Gobierno, la decisión es legítima porque la distribución competencial lo convierte en único legislador en asuntos locales y porque ha ganado la votación en el Parlamento quebequés. En cambio, para el ejecutivo liberal la democracia se expresa no sólo en las decisiones tomadas en la *Assemblée nationale* sino también en la consulta a los ciudadanos sobre la secesión.

Finalmente, el ejemplo de Montreal muestra el potencial político de las reformas metropolitanas, que no pueden entenderse sin analizar las relaciones de poder enmarcadas en el contexto político e institucional específico. Lowndes afirma que conviene teorizar más el papel de los actores en el cambio institucional, a partir de tres elementos: 1) las relaciones de poder existentes entre los actores; 2) la influencia de las ideas en las estrategias de los actores y 3) el papel de los emprendedores en las distintas escalas territoriales[67]. Gracias al estudio de caso, hemos examinado las relaciones entre los actores (¿cómo se posicionan? ¿Crean alianzas? ¿Quiénes son los emprendedores y cómo se organizan?), sus estrategias (¿cuál es su grado de movilización? ¿En qué escala se movilizan?), y los valores subyacentes a sus acciones (¿piensan en clave metropolitana? ¿Cuál es su concepción del municipio?). En este sentido, este artículo constituye una aportación original al análisis de la agencia y su relación con el entorno institucional en el ámbito de los estudios urbanos.

## Notas

[1] Mény y Thoenig, 1989.

[2] Lowndes, 2005.

[3] Ver Kübler y Tomás, 2010; Tomás, 2010.

[4] Moriconi-Ebrard, 1996.

[5] Para una revisión detallada de los argumentos de las dos escuelas, ver Mouritzen, 1989; Keating, 1995; Stephens y Wikstrom, 2000; Tomás, 2009.

[6] Para un examen de los impactos de la escuela reformista sobre las políticas gubernamentales, ver Council of Europe, 1995.

[7] LeFevre, 1998; Tomás, 2009.

[8] Tiebout, 1956.

[9] Osborne y Gaebler, 1992.

[10] Fischel, 2005.

[11] Heinelt y Kübler, 2005.

[12] Painter, 2008.

[13] Savitch y Vogel, 2009.

[14] Mitchell-Weaver et al., 2000: Frisken v Norris, 2001.

- [15] Savitch y Vogel, 2000.
- [16] Brenner, 2002.
- [17] Swanstrom, 2001.
- [18] Jessop, 1994; Brenner, 2004.
- [19] Keil, 2000a.
- [20] Cox 1998; Boudreau et al., 2007.
- [21] Beauregard, 2006.
- [22] Le Galès, 2006.
- [23] King y Stoker, 1996.
- [24] Por ejemplo, Nelson y Foster, 1999; Oliver, 2001; Kelleher y Lowery, 2004.
- [25] Peters, 1999; Lowndes, 2005.
- [26] Hall, 1986.
- [27] Lowndes, 2005.
- [28] Ver ejemplos en Keil, 2000b; Feiock y Carr, 2001; Hogen-Esch, 2001; Boudreau, 2003; Savitch y Vogel, 2004.
- [29] Digaetano y Strom, 2003.
- [30] La parte empírica de este artículo está basada en la tesis doctoral en Estudios urbanos (*Institut national de la recherche scientifique-Université du Québec*), transformada en libro y publicada en 2012 bajo el título *Penser métropolitain? La bataille politique du Grand Montréal* (Obra ganadora del Primer premio al libro político del Parlamento de Quebec, 2013). En la investigación se utiliza un enfoque cualitativo basado en el análisis documental (informes de las comisiones parlamentarias, de los grupos, de los expertos, artículos de prensa, etc.) y la realización de 55 entrevistas semiestructuradas a cargos políticos y técnicos de los gobiernos municipales, provincial y metropolitano.
- [31] Collin et al., 2002.
- [32] Ministère des Affaires municipales et de la Métropole, 2000.
- [33] Apparicio et al., 2007.
- [34] Ministère des Affaires municipales et de la Métropole, 2000.
- [35] Swanstrom et al., 2002, p.356.
- [36] Collin y Robertson, 2005.
- [37] El valor medio de una unidad residencial familiar en Montreal era, en 1998, de 137.500\$, mientras en Senneville era de 322.400\$, en Mont-Royal de 393.200\$, en Hampstead de 406.300\$ y en Westmount de 450.000\$ (Prémont, 2001, p.756). Las diferencias entre los impuestos municipales antes de la fusión variaban de 1,13\$ por 100\$ de evaluación hasta 2,86\$. En Montreal, la tasa era de 1,99\$, lo que lo situaba en la 18a posición en términos de imposición (Ville de Montréal, 1999).
- [38] Hamel y Jouve, 2006.
- [39] Para conocer la posición de otros grupos, ver Quesnel, 2000; Tomás 2012.
- [40] Según la ciudad de Montreal, la fusión de todos los municipios de la isla supondría un ahorro de 27 a 30 millones de dólares (Ville de Montréal, 1999, p.32). Para Collin y Robertson: "*amalgamation did not lead to significant if any agglomeration economies*" (2005, p. 319-320).
- [41] Esta institución, existente desde 1969 y encargada de la gestión de los servicios insulares, protagoniza distintos episodios de enfrentamiento entre los representantes de Montreal y de los suburbios. Para un análisis de la CUM, ver Bélanger et al., 1998.
- [42] Para conocer el punto de vista de los suburbios anglófonos, ver Trent, 2012.
- [43] Desrosiers, 2000.
- [44] Bherer, 2006.
- [45] Jonas y Ward, 2002.
- [46] Sécour Conseil, 2004, p. 8-11.
- [47] DeFronzo Haselhoff, 2002; Keil, 2000b.
- [48] Drouilly y Gagnon, 2004.
- [49] Belley, 2003.
- [50] Boudreau, 2003.
- [51] Drouilly y Gagnon, 2004.
- [52] Linteau, 2000.
- [53] Divay y Collin, 1977, p. 66.
- [54] Lowndes, 2005.
- [55] Collin y Tomás, 2004.
- [56] Los episodios recientes de corrupción han contribuido a memar aún más la concepción del municipio. Durante 2012 el alcalde de Laval, de Montreal y otros representantes locales dimitieron a causa de su implicación en casos de corrupción municipal.
- [57] Breux y Bherer, 2012.
- [58] Tindal y Tindal, 2004.
- [59] Datos del Ministère des Affaires municipales.
- [60] Datos de Elections Canada y le Directeur général élections du Québec.
- [61] Hamel 2001.
- [62] Sancton, 2001.
- [63] Belley, 2003.
- [64] Lowndes, 2005.
- [65] Léveillé, 1998.
- [66] Sonenshein y Hogen-Esch, 2006.
- [67] Lowndes, 2005, p. 306.

## Bibliografía

- APPARICIO, P., A.-M. SÉGUIN y X. LELOUP. *Analyse de la répartition spatiale de l'offre et de la demande de logements sociaux et abordables sur le territoire de la Communauté métropolitaine de Montréal*. Montréal: Communauté métropolitaine de Montréal, 2007.
- BEAULIEU, C. y P. CAYOUELETTE. Entretien à Lucien Bouchard: le point de fusion. *L'Actualité*, 2001, vol. 26, n. 1, p. 16.
- BEAUREGARD, R.A. Book review. *Urban Affairs Review*, 2006, vol. 41, p. 416-423.
- BÉLANGER, Y., R. COMEAU y F. DESROCHERS. *La CUM et la région métropolitaine. L'avenir d'une communauté*. Québec: Presses de l'Université du Québec, 1998.
- BELLEY, S. L'élection municipale de 2001 à Québec: «l'interventionnisme municipal» de la ville-centre contre «le populisme fiscal» des banlieues. *Recherches sociographiques*, 2003, vol. XLIV, n. 2, p. 217-238.
- BHERER, L. Les valeurs libérales, la démocratie locale et les défusions municipales: des citoyens sans villes ou des villes sans citoyens? En PÉTRY, F., É. BÉLANGER y L. M. IMBEAU (eds.). *Le Parti libéral: enquête sur les réalisations du gouvernement Charest*. Québec: Presses de l'Université Laval, 2006, p. 339-360.
- BOUDREAU, J.-A. The politics of territorialization: regionalism, localism and other isms. The case of Montreal. *Journal of Urban Affairs*, 2003, vol. 25, n. 2, p. 179-199.
- BOUDREAU, J.-A., P. HAMEL, B. JOUVE y R. KEIL. New state spaces in Canada: metropolitanization in Montreal and Toronto compared. *Urban Geography*, 2007, vol. 28, p. 30-53.
- BRENNER, N. Decoding the newest "Metropolitan Regionalism" in the USA: a critical overview. *Cities*, 2002, vol. 19, n. 1, p. 3-21.
- BRENNER, N. *New state spaces: urban governance and the rescaling of Statehood*. Oxford: Oxford University Press, 2004.
- BREUX, S. y L. BHERER (dirs.). *Les élections municipales au Québec. Enjeux et perspectives*. Québec: Presses de l'Université Laval, 2012.
- COLLIN, J.-P., J. LÉVEILLÉE y C. POITRAS. New Challenges but Old Solutions: Metropolitan Reorganization in Canadian and U.S. City-Regions. A Comparative Perspective. *Journal of Urban Affairs*, 2002, vol. 24, n. 2, p. 317-332.
- COLLIN, J.-P. y M. ROBERTSON. The Borough System of Consolidated Montréal: Revisiting Urban Governance in a Composite Metropolis. *Journal of Urban Affairs*, 2005, vol. 27, n. 3, p. 307-330.
- COLLIN, J.-P. y M. TOMÀS. Metropolitan governance in Canada or the persistence of institutional reforms. *Urban Public Economics Review*, 2004, vol. 2, p. 13-39.
- COUNCIL OF EUROPE. *Local and Regional Authorities in Europe. The Size of Municipalities, Efficiency and Citizen Participation*. Brussels: Council of Europe, 1995.
- COX, K.R. Spaces of dependence, spaces of engagement and the politics of scale, or: looking for local politics. *Political Geography*, 1998, vol. 17, n.1, p. 1-23.
- DEFRONZO HASELHOFF, K. Motivations for the San Fernando Valley secession movement: the political dynamics of secession. *Journal of Urban Affairs*, 2002, vol. 24, p. 425-443.
- DESROSIERS, É. Campagne une île, une ville. *Le Devoir*, 2000, vendredi 8 décembre 2000, Les Actualités, p. A4.
- DIGAETANO, A. y E. STROM. Comparative Urban Governance. An Integrated Approach. *Urban Affairs Review*, 2003, vol. 38, n. 3, p. 356-395.
- DIVAY, G. y J.-P. COLLIN. *La Communauté urbaine de Montréal: de la ville centrale à l'île centrale*. Montréal: INRS-Urbanisation, 1977.
- DROUILLY, P. y A.-G. GAGNON. Amères défusions. En VENNE, M. (ed.). *L'Annuaire du Québec 2005*. Montreal: Fides, 2004, p. 524-532.
- FEIOCK, R.C. y J.B. CARR. Incentives, entrepreneurs, and boundary change. A collective action framework. *Urban Affairs Review*, 2001, vol. 36, n. 3, 382-405.
- FISCHEL, W. A. *The Homevoter Hypothesis: How Home Values Influence Local Government Taxation, School Finance, and Land-Use Policies*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 2005.
- FRISKEN, F. y D. F. NORRIS. Regionalism reconsidered. *Journal of Urban Affairs*, 2001, vol. 23, n. 5, p. 467-478.
- HALL, P.A. *Governing the economy: The politics of state intervention in Britain and France*. New York, Oxford University Press, 1986.
- HAMEL, P. Enjeux métropolitains: les nouveaux défis. *International Journal of Canadian Studies / Revue internationale d'études canadiennes*, 2001, vol. 24, p. 105-127.
- HAMEL, P. y B. JOUVE. *Un modèle québécois? Gouvernance et participation dans la gestion publique*. Montréal: Presses de l'Université de Montréal, 2006.
- HEINELT, H. y D. KÜBLER (eds.). *Metropolitan Governance. Capacity, Democracy and the Dynamics of Place*. London: Routledge, 2005.
- HOGEN-ESCH, T. Urban secession and the politics of growth. The case of Los Angeles. *Urban Affairs Review*, 2001, vol. 36, n. 6, 783-809.
- JESSOP, B. The transition to post-fordism and the Schumpeterian Workfare State. En LOADER, B. y R. BURROWS (eds.). *Towards a Post-Fordist Welfare State?* London: Routledge, 1994, p. 13-38.
- JONAS, A. y K. WARD. A World of Regionalisms? Towards a US-UK Urban and Regional Policy Framework Comparison. *Journal of Urban Affairs*, 2002, vol. 24, n. 4, p. 377-401.
- KEATING, M. Size, Efficiency and Democracy: Consolidation, Fragmentation and Public Choice. En JUDGE, D., G. STOKER y H. WOLMAN (eds.). *Theories of Urban Politics*. London: Sage Publications, 1995, p. 117-134.
- KEIL, R. Third-way urbanism: opportunity or dead end? *Alternatives*, 2000a, vol. 25, p. 247-267.
- KEIL, R. Governance restructuring in Los Angeles and Toronto: amalgamation or secession? *International Journal of Urban and Regional Research*, 2000b, vol. 24, p. 758-781.
- KELLEHER, C. y D. LOWERY. Political Participation and Metropolitan Institutional Contexts. *Urban Affairs Review*, 2004, vol. 39, n. 6, p. 720-757.
- KING, D.S. y G. STOKER (dir.). *Rethinking Local Democracy*. Londres, Palgrave, 1996.
- KÜBLER, D. y M. TOMÀS. Jeux d'échelles et démocratie métropolitaine. Leçons montréalaises. *Pôle Sud*, 2010, vol. 32, p. 35-45.
- LE GALÈS, P. New state space in Western Europe? *International Journal of Urban and Regional Research*, 2006, vol. 30, p. 717-721.
- LEFÈVRE, C. Metropolitan Government and Governance in Western Countries: A Critical Review. *International Journal of Urban and Regional Research*, 1998, vol. 22, n. 1, p. 9-25.
- LÉVEILLÉE, J. Éléments d'analyse de la gouverne métropolitaine à Montréal. *Revue de Géographie de Lyon*, 1998, vol. 73, n. 2, p. 135-142.
- LINTEAU, P.-A. *Histoire de Montréal depuis la Confédération*. Montréal: Boréal, 2000, 2<sup>e</sup> édition.
- LOWNDES, V. Something old, something new, something borrowed. How institutions change (and stay the same) in local governance, *Policy Studies*, 2005, vol. 26, n. 3-4, p. 291-309.



- MÉNY, Y.D. y J.-C. THOENIG. *Les politiques publiques*. Paris, Presses universitaires de France, 1989.
- MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES ET DE LA MÉTROPOLE. *Livre blanc sur la réorganisation municipale: Changer les façons de faire, pour mieux servir les citoyens*. Québec: Gouvernement du Québec, 2000.
- MITCHELL-WEAVER, C., D. MILLER y R. J. DEAL. Multilevel Governance and Metropolitan Regionalism in the USA. *Urban Studies*, 2000, vol. 37, n. 5-6, p. 851-876.
- MOLLENKOPF, J. y M. CASTELLS. *Dual City: Restructuring New York*. New York: Russel Sage Foundation, 1991.
- MORICONI-EBRARD, F. *L'urbanisation du monde*. Paris: Anthropos, 1996.
- MOURITZEN, P.-E. City Size and Citizen Satisfaction: Two Competing Theories Revisited. *European Journal of Political Research*, 1989, vol. 17, p. 661-688.
- NELSON, A.C. y K.A. FOSTER. Metropolitan governance structure and income growth. *Journal of Urban Affairs*, 1999, vol. 21, p. 309-324.
- OLIVER, J.E. *Democracy in Suburbia*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 2001.
- OSBORNE, D. y T. GAEBLER. *Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Reading, MA: Addison-Wesley, 1992.
- PAINTER, J. Cartographic anxiety and the search for regionality. *Environment and Planning A*, 2008, 40, p. 342-361.
- PETERS, G. *Institutional Theory in Political Science: The « New Institutionalism »*. New York, Pinter, 1999.
- PRÉMONT, M.-C. La fiscalité locale au Québec: de la cohabitation au refuge fiscal. *Revue de droit de McGill*, 2001, vol. 46, p. 713-778.
- QUESNEL, L. Municipal Reorganisation in Quebec. *Canadian Journal of Regional Science/Revue canadienne des sciences régionales*, 2000, vol. 23, n. 1, p. 115-133.
- SANCTON, A. Canadian Cities and the New Regionalism. *Journal of Urban Affairs*, 2001, vol. 23, n. 5, p. 543-555.
- SAVITCH, H.V. y R.K. VOGEL. Paths to new regionalism. *State and local government review*, 2000, vol. 32, p. 158-168.
- SAVITCH, H.V. y R.K. VOGEL. Suburbs without a city. Power and city-county consolidation. *Urban Affairs Review*, 2004, vol. 39, n. 6, 759-90.
- SAVITCH, H.V. y R.K. VOGEL. Regionalism and urban politics. En J.S. DAVIES y D.L. IMBROSCIO (eds.). *Theories of urban politics*. Sage: London, 2009, p.106-124, 2ª edición.
- SECOR CONSEIL. *Étude sur les conséquences et les coûts éventuels de la reconstitution des anciennes municipalités. Ville de Montréal*. Québec: Gouvernement du Québec, 2004.
- SONENSHEIN, R.J. y T. HOGEN-ESCH. Bringing the State (Government) Back In: Home Rule and the Politics of Secession in Los Angeles and New York City. *Urban Affairs Review*, 2006, vol. 41, n. 4, p. 467-491.
- STEPHENS, G. R. y N. WIKSTROM. *Metropolitan Government and Governance. Theoretical Perspectives, Empirical Analysis, and the Future*. New York: Oxford University Press, 2000.
- SWANSTROM, T. What we argue about when we argue about regionalism. *Journal of Urban Affairs*, 2001, vol. 23, p. 479-496.
- SWANSTROM, T., P. DREIER y J. MOLLENKOPF. Economic inequality and public policy: the power of place. *City and Community*, 2002, vol. 1, p. 349-372.
- TIEBOUT, C. M. A Pure Theory of Local Expenditures. *Journal of Political Economy*, 1956, vol. 44, p. 416-424.
- TINDAL, C.R. y S.N. TINDAL. *Local Government in Canada* (6a ed). Toronto, Thomson Nelson, 2004.
- TOMÀS, M. *La governabilitat metropolitana a Europa i l'Amèrica del Nord*. Barcelona: Diputació de Barcelona, 2009.
- TOMÀS, M. Gobernabilidad metropolitana, democracia y eficiencia. Una comparación Barcelona-Montreal. *Revista Española de Ciencia Política*, 2010, vol. 23, p. 127-150.
- TOMÀS, M. *Penser métropolitain? La bataille politique du Grand Montréal*. Québec : Presses de l'Université du Québec, 2012.
- TRENT, P. *The Merger Delusion. How Swallowing its Suburbs Made an Even Bigger Mess of Montreal*. Montreal and Kingston, McGill-Queen's University Press, 2012.
- VILLE DE MONTRÉAL. *Une île, une ville. Un projet de société pour le Québec*. Montréal: Ville de Montréal, 1999.
- Elections Canada. <<http://www.elections.ca>>. [19-01-2012].
- Institut de statistique du Québec. <<http://www.stat.gouv.qc.ca>>. [06-10-2011].
- Le Directeur général des élections du Québec. <<http://www.electionsquebec.qc.ca>>. [18-01-2012].
- Ministère des Affaires municipales du Québec. <<http://www.mamrot.gouv.qc.ca>>. [19-01-2012].

© Copyright Mariona Tomàs, 2014.  
© Copyright Scripta Nova, 2014.

Edición electrónica a cargo de Gerard Jori.

Ficha bibliográfica:

TOMÀS, Mariona. "We want our City back!" Estrategias y valores ante las reformas metropolitanas. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*. [En línea]. Barcelona: Universidad de Barcelona, 20 de septiembre de 2014, vol. XVIII, nº 489. <<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-489.htm>>. ISSN: 1138-9788.



